

Réflexions sur la Gouvernance Démocratique

Numéro 6, Décembre 2008

Provenance: DGG Equipe de Gestion du Savoir Faire

[English Version](#) | [Version Française](#) | [Versión en Español](#)

Cliquez [DG Insights Live](#) pour lire, répondre ou soumettre un texte pour les Réflexions sur la GD



Jeremias Blaser

Représentant Résident
Adjoint, PNUD Zambie

Réflexions sur la GD

Réflexions sur la GD est une publication en ligne de la Communauté de pratique sur la gouvernance démocratique qui analyse les nouvelles tendances et les questions importantes auxquelles réfléchissent les praticiens du PNUD et des Nations Unies, ainsi que plus largement la communauté des chercheurs, et qui aide à mieux appréhender les notions de démocratie et de gouvernance démocratique. Nous

invitons les membres du réseau qui ont des expériences pertinentes et/ou une expertise thématique sur des sujets spécifiques à envoyer leurs contributions aux

Réflexions sur la GD à l'adresse dgp-net@groups.undp.org

Remarque :

Les **Réflexions sur la GD** sont alimentées par les contributions des membres du réseau et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUD.

Harmonisation entre les Donateurs en Zambie: Forme sans Contenu?

L'Agenda de Paris et l'harmonisation entre les donateurs pour une aide plus efficace a été un sujet discuté de manière intensive ces dernières années. Bien que d'une manière encore imparfaite, un certain nombre de pays ont commencé à appliquer les principes de Paris au niveau du pays en espérant qu'une meilleure harmonisation des opérations de financement avec les procédures gouvernementales conduirait à une efficacité accrue et à de meilleurs résultats de développement. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'impact global de ces efforts sur l'efficacité de l'aide au niveau mondial, localement certaines tendances et effets sont déjà visibles. Cette brève note examine comment l'Agenda de Paris peut modifier la compréhension conceptuelle d'un secteur et avoir une incidence sur les options de programmation. Pour illustrer la complexité de ces liens, je vais utiliser l'exemple du secteur de la gouvernance en Zambie.

Division du Travail dans le Secteur de la Gouvernance

En Zambie, les cinq principes de la Déclaration de Paris - propriété, concordance, harmonisation, gestion en fonction des résultats et responsabilité mutuelle ont abouti à une Stratégie d'Assistance Conjointe (JAS pour son sigle en anglais). JAS est la réponse des partenaires multilatéraux au Cinquième Plan de Développement National du Gouvernement. Elle indique quels secteurs bénéficieront du soutien des donateurs et quel rôle les partenaires multilatéraux joueront dans chacun des secteurs soutenus.

Approuvée par le gouvernement, cette division du travail assigne aux partenaires multilatéraux des rôles «principaux», «actifs» et «de fond» dans des secteurs spécifiques. Le Secteur de la Gouvernance a été sous-divisé en neuf sous-secteurs ; des donateurs principaux sont désignés pour le secteur en général, mais possèdent également des rôles principaux, actifs et de fond dans un certain nombre de sous-secteurs de la gouvernance.

En fait, le secteur de la gouvernance est composé des sous-secteurs suivants: Anti-Corruption, Parlement, Bureau du Vérificateur Général, Gestion du Service Public, Réforme Électorale, Réforme Constitutionnelle, Accès à la Justice, Société Civile et Gouvernance et Décentralisation.

Chacun de ces sous-secteurs est dirigé par un ou plusieurs partenaires multilatéraux, alors que d'autres peuvent avoir simplement un rôle actif ou de fond. Le donateur principal est sensé coordonner la réponse du sous-secteur et agir comme interlocuteur du Gouvernement.

Une Compréhension Globale de la Gouvernance

Ces configurations locales de la Déclaration de Paris ne sont pas compatibles avec le cadre conceptuel dans lequel le travail de la gouvernance devrait avoir lieu. Bien que des arrangements similaires se sont avérés plus efficaces dans d'autres secteurs (secteur des services sociaux de base ou secteur macro-économique) de la gouvernance, les résultats sont plutôt mitigés. Le fait est que, la division de la gouvernance en sous-secteurs empêche par essence les partenaires multilatéraux d'envisager la « gouvernance » d'une manière globale. Cela veut dire quoi?

La gouvernance peut et a été définie de différentes façons. Comme c'est le cas avec toutes les définitions, définir la gouvernance c'est fournir une réponse à la question: qu'est-ce que la gouvernance? En tant que telle, n'importe quelle définition inclut et exclut certains aspects et est donc nécessairement arbitraire. Moins d'attention a été prêtée à la question 'comment'. Comment fonctionne la gouvernance? Comment un sous-secteur influence-t-il les autres? Comment les élites, les groupes de pression, les institutions, les processus, les décisions, etc. sont liés les uns aux autres? En substance, la gouvernance est beaucoup plus un phénomène relationnel qu'ontologique.

Lorsqu'elle est envisagée d'une manière systémique (relationnelle), la gouvernance apparaît comme une fonction de la société (plutôt que l'inverse). Les problèmes de gouvernance sont tous interconnectés. Par exemple: la science politique nous enseigne que les systèmes des partis sont le reflet des clivages sociaux, que les institutions politiques sont le résultat des luttes sociales, que des élections sérieuses exigent des conditions préalables et postérieures comme des pratiques démocratiques au sein des partis politiques (plutôt qu'un « one man-show »), des programmes de partis qui se fassent concurrence ou un parlement qui ne soit pas dominé par l'exécutif. De même, le respect des droits humains est un élément essentiel pour des élections libres et équitables ; la lutte contre la corruption est intrinsèquement liée à l'autorité de la loi et à la culture politique d'un pays ; les réformes du secteur public ne peuvent pas être réalisées avec succès sans être reliées aux questions de responsabilité et de contrôle ; les questions constitutionnelles requièrent un large consensus au sein de la société civile et ainsi de suite.

Bien Faire les Choses par Opposition à la Bonne Chose à Faire

La liste se poursuit, mais creusons davantage et prenons un exemple frappant: les élections. On a beaucoup parlé de la façon dont la Zambie devrait effectuer ses prochaines élections. On a beaucoup moins discuté du pourquoi, quand et dans quel but, et si les élections devraient ou ne devraient pas avoir lieu. Cette question, prise au-delà du contexte zambien, doit se poser continuellement, vu que les réponses évoluent en fonction des diverses formes que les démocraties ont prises et continueront à prendre. La même question nous oblige également à réfléchir au point de vue politique. Penser d'un point de vue politique implique réfléchir d'une manière critique aux conséquences que le soutien des élections a sur l'agenda politique. Fournir du matériel électoral et des systèmes de gestion des résultats sophistiqués est certainement nécessaire pour "bien faire les choses", mais cela ne compense pas la condition que les citoyens soient en mesure de faire un choix éclairé, qui demeure le fondement d'une démocratie durable et serait la "bonne chose à faire". 'Informé' et 'choix' sont des mots-clés pour comprendre la nature de la démocratie et ce que la démocratie représente.

Même le système de vote le plus sophistiqué ne pourra pas remplacer la confiance que les citoyens devraient avoir dans leurs institutions politiques. Cette confiance sera difficile à établir si les citoyens sont appelés à choisir entre des partis politiques qui ne diffèrent ni par leur idéologie, ni par leur programme ; si les gens sont invités à choisir des candidats qu'ils voient habituellement pendant une campagne, mais rarement après, et que ces candidats se préoccupent davantage par la façon d'obtenir un accès maximum aux ressources de l'État que par la situation sociale, politique ou économique de leur pays. Le fait est que la démocratie n'est pas un état qu'un pays pourrait atteindre, ni une évolution linéaire vers le paradis. Il n'y a pas une définition unique de la démocratie, et les pays, les gouvernements, les partis, les mouvements et les groupes de pression devront s'efforcer continuellement, se battre afin de découvrir quelle définition leur convient le mieux. Certains pourront opter pour des élections, d'autres non. Cela ne signifie pas que leur société est moins démocratique. Après tout, les élections fonctionnent sur la base d'un système de minorité/majorité. Dans quelle mesure cette forme de prise de décision et de résolution de conflits sociaux est plus démocratique que d'autres formes possibles telles que la prise de décision consensuelle, par exemple? Si les élections sont certainement un élément important de la démocratie, elles ne sont pas le seul, et ne sont pas nécessairement la première étape vers la démocratie. Idéalement, elles devraient être la dernière.

Bien que ces interrogations peuvent sembler controversées, elles ont l'avantage de s'attaquer aux questions de gouvernance d'une perspective relationnelle en établissant des liens entre les éléments de stratégies, forme de gouvernement et de politique et en les incorporant dans un contexte social plus vaste, contribuant ainsi à une analyse globale de la gouvernance. Dans le cadre actuel du sous-secteur de la gouvernance, l'accent est davantage sur le fait d'éviter des chevauchements et de respecter mutuellement ses zones de travail, plutôt que de travailler ensemble et de concevoir conjointement des programmes dans des domaines différents qui sont néanmoins liés et forment un programme de gouvernance cohérent.

Un Agenda en Faveur du Changement ?

Une recherche scientifique adéquate constitue une dimension essentielle pour une compréhension globale de la gouvernance. Actuellement, il semble que la production de connaissances est basée davantage sur des conseils cas par cas, où l'on applique des méthodes qui ne sont pas toujours fondées sur des principes scientifiques, et ne contribuent pas à former un corpus d'hypothèses et de théories testées qui pourraient constituer une base de connaissances à laquelle les programmes de gouvernance pourraient se référer. Il serait essentiel pour un programme d'harmonisation sur la gouvernance basé sur le contenu d'avoir accès à la recherche scientifique sur la composition sociologique de l'élite politique de la Zambie, les modèles de vote, l'effet de sentier dans la structure institutionnelle de la Zambie, la circulation des élites, les intérêts organisés de la Zambie et leur influence sur la politique gouvernementale, les procédures de prise de décision et les points de veto existants, et ainsi de suite. Par conséquent, une première étape vers une compréhension globale de la gouvernance exigerait un soutien à long terme à un programme de recherche qui ne soit pas déterminé par les intérêts programmatiques des partenaires multilatéraux, mais entièrement défini par des universitaires et répondant à des critères académiques.

Comme il a été argumenté ci-dessus, la Déclaration de Paris porte atteinte, au niveau des pays, à une compréhension globale de la gouvernance et partage ce secteur en sous-divisions fermées presque hermétiquement. Elle conçoit la "gouvernance" comme un problème technique et technocratique plutôt que politique. Lorsqu'il est nécessaire de comprendre la réforme parlementaire dans le contexte de la structure du parti politique ou des mécanismes de responsabilisation ou dans le cadre d'une réforme plus vaste du secteur public, le programme d'harmonisation pousse les

partenaires multilatéraux à diriger leur appui vers l'institution qui incarne l'étiquette du sous-secteur, à savoir le parlement. Bien qu'il soit avantageux d'examiner les Droits Humains comme une dimension essentielle des élections ou de l'accès à la justice, la division du travail entre les partenaires multilatéraux consistent à traiter les Droits Humains comme une zone programmatique distincte précisément parce que certains soutiennent l'achat de boîtes de scrutin ou la formation des juges, tandis que d'autres soutiennent des mécanismes de rapports de l'État Zambien sur les Droits Humains respectifs par le biais du ministère. Alors que les programmes anti-corruption devraient être liés aux campagnes d'information publique sur la réforme du secteur public ou les programmes de Droits Humains sur la radio communautaire, les partenaires multilatéraux s'efforcent d'éviter la duplication et la séparation des tâches plutôt que de créer des relations et des complémentarités entre les différentes interventions.

Pour changer cela, il se peut que les donateurs veuillent réexaminer les diverses réformes et tentatives des Nations Unies afin d'élaborer "Une Nation Unie" au niveau des pays. Après tout, les défis que l'ONU confronte au niveau des pays afin de faire ce qu'on attend d'elle comme une seule entité sont les mêmes que ceux décrits ci-dessus (trop d'organismes, des programmes fragmentés, différentes procédures et cycles de programmation, etc). Contrairement à l'ONU, les donateurs n'ont pas encore commencé à élaborer des outils de programmation communs, à harmoniser leur cycle de programmation et à concevoir des modalités de transferts d'argent harmonisés. Il pourrait donc être utile d'examiner les expériences de l'ONU dans la création du Cadre d'Assistance pour le Développement des Nations Unies (UNDAF - sigle en anglais), des Plans d'Action des Programmes de Pays (CPAP - sigle en anglais), dans l'élaboration de programmes conjoints et la mise au point de transferts d'argent harmonisés (HACT – sigle en anglais). Bien que ces outils soient particuliers à l'ONU, et ont été mis en oeuvre avec un succès mitigé, les donateurs pourraient trouver utile d'élaborer leurs propres mécanismes communs qui leur permettraient de « faire ce que l'on attend d'eux comme une seule entité » et d'éviter de devenir ce qu'ils critiquaient de l'ONU, à savoir un conglomérat de différentes institutions avec, en essence, le même objectif, mais suivant des procédures bureaucratiques qui imposent un lourd fardeau au Gouvernement.

En d'autres termes, l'harmonisation entre les donateurs, pour le moment, a une forme mais pas de contenu. Il sera crucial dans les années à venir d'élaborer l'harmonisation entre les donateurs non seulement autour d'un agenda se concentrant sur qui fait quoi, mais aussi sur comment les choses sont faites. Une compréhension globale de la gouvernance dépendra de la capacité de coopération des partenaires multilatéraux afin de soutenir les différents sous-secteurs, d'établir des relations programmatiques entre les questions de gouvernance en Zambie, d'intégrer l'appui à des thèmes transversaux entre les sous-secteurs et d'harmoniser le contenu des programmes. Cela permettra de donner un contenu à la propriété, la concordance, l'harmonisation, la gestion en fonction des résultats et la responsabilité mutuelle et d'ajouter un peu de viande juteuse à l'os plutôt sec de l'actuel programme d'harmonisation en faveur d'une plus grande efficacité de l'aide.

* Cet article bénéficie des commentaires et contributions reçus de Lena Margrethe Hasle, Norvège

Réflexions sur la GD

Réflexions sur la GD est une publication en ligne de la Communauté de pratique sur la gouvernance démocratique qui analyse les nouvelles tendances et les questions importantes auxquelles réfléchissent les praticiens du PNUD et des Nations Unies, ainsi que plus largement la communauté des chercheurs, et qui aide à mieux appréhender les notions de démocratie et de gouvernance démocratique. Nous invitons les membres du réseau qui ont des expériences pertinentes et/ou une expertise thématique sur des sujets spécifiques à envoyer leurs contributions aux **Réflexions sur la GD** à l'adresse dgp-net@groups.undp.org

Remarque: Les **Réflexions sur la GD** sont alimentées par les contributions des membres du réseau et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du PNUD.